EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 27.1.2016
COM(2016) 40 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

over de vooruitgang in Bulgarije met betrekking tot het mechanisme voor samenwerking en toetsing

{SWD(2016) 15 final}

1. INLEIDING

Het mechanisme voor samenwerking en toetsing (CVM) werd opgezet naar aanleiding van de toetreding van Bulgarije tot de Europese Unie in 2007. Er werd overeengekomen dat nog verdere inspanningen noodzakelijk waren op essentiële terreinen om tekortkomingen aan te pakken op het gebied van de hervorming van het rechtsstelsel, de bestrijding van corruptie en de aanpak van de georganiseerde misdaad. Sedertdien is in de CVM-verslagen de balans opgemaakt van de vooruitgang die door Bulgarije is geboekt, en is ernaar gestreefd de Bulgaarse autoriteiten te helpen in hun hervormingsinspanningen door middel van specifieke aanbevelingen. In de verslagen van de Commissie[1] en de conclusies van de Raad van ministers[2] zijn de ontwikkelingen in Bulgarije in kaart gebracht en werden aanbevelingen gedaan voor de toekomst. In dit verslag worden de stappen van het afgelopen jaar samengevat en aanbevelingen gedaan voor de volgende stappen. Het verslag is het resultaat van een zorgvuldig analyseproces van de Commissie in nauwe samenwerking met de Bulgaarse autoriteiten, maatschappelijke organisaties en andere belanghebbenden. De Commissie kon ook haar voordeel doen met de specifieke steun van deskundigen uit de magistratuur in andere lidstaten die hun standpunt uit de praktijk kenbaar hebben gemaakt.

In het CVM-verslag van 2015 werd de vooruitgang van het voorbije jaar als langzaam beschreven en in de conclusies van de Raad werd Bulgarije opgeroepen om zijn politieke wil voor hervormingen te consolideren en tastbare resultaten te boeken[3]. Het verslag wees echter ook op een aantal terreinen waar problemen werden onderkend en een begin werd gemaakt met het vinden van oplossingen. Dit resulteerde in het opstarten van twee omvattende hervormingsstrategieën, specifiek gericht op de hervorming van het rechtsstelsel en de strijd tegen corruptie. Beide strategieën vormden de achtergrond voor talrijke beslissende momenten in 2015 en zullen ook in 2016 belangrijke referentiepunten blijven. Een van de voornaamste criteria voor vooruitgang zal de concrete verwezenlijking zijn van de verbintenissen die in deze strategieën zijn vervat. De aanpak van moeilijke gevallen en van obstakels op het pad van de hervorming is een determinerende factor om het vertrouwen van de Bulgaarse burgers en de EU-partners te winnen. Het is tevens een centrale factor om vast te stellen in welke mate de begonnen hervormingen vaste grond beginnen te krijgen. Dit is noodzakelijk om de duurzame veranderingen te realiseren die het onderliggende doel van het proces zijn.

De Commissie zal de inspanningen van Bulgarije blijven steunen om de CVM-doelstellingen te realiseren. Bulgarije krijgt reeds steun op velerlei gebieden in het kader van de Europese structuur- en investeringsfondsen.[4] Daarnaast heeft de Commissie in 2015 een nieuw instrument opgezet in de vorm van de Ondersteuningsdienst voor structurele hervormingen met als doel het verstrekken van technische bijstand aan de hervormingsinspanningen van de EU-lidstaten op velerlei gebieden. De lidstaten en internationale organisaties verstrekken ook nog andere steun, vaak hand in hand met maatschappelijke organisaties uit Bulgarije. Een

1 Eerdere verslagen zijn te vinden op: http://ec.europa.eu/cvm/progress_reports_en.htm.

2 Het meest recent de conclusies van de Raad van 17 maart 2015.

3 7281/15, blz. 3. . http://ec.europa.eu/cvm/key_documents_en.htm.

4 Tijdens de programmeerperiode 2007-2013 werd 51 miljoen euro toegewezen in het kader van het operationele programma "Ontwikkeling administratieve capaciteit" voor sollicitatie-oproepen vanuit het gerecht. Van deze som werd slechts voor 25 miljoen euro aan contracten gesloten, ten gevolge van een gebrek aan belangstelling van rechtbanken en openbare ministeries. In het kader van de nieuwe programmeerperiode 2014-2020 is een prioritaire as voor het rechtswezen opgenomen met een toewijzing van 30,1 miljoen euro.

dergelijke betrokkenheid impliceert een open en democratische maatschappij en kan een belangrijke impuls vormen voor de hervormingsinspanningen van Bulgarije. De Commissie is verheugd over het feit dat Bulgarije, bij monde van zijn eerste minister, te kennen heeft gegeven verder technische bijstand te willen ontvangen[5] en moedigt Bulgarije aan ten volle gebruik te maken van de bestaande mogelijkheden.

2. STAND VAN ZAKEN VAN HET HERVORMINGSPROCES IN BULGARIJE

2.1 Hervorming van het rechtsstelsel

Onafhankelijkheid, verantwoordingsplicht en integriteit van het gerecht

In het CVM-verslag van 2015 werd er reeds op gewezen dat de strategie voor de hervorming van het rechtsstelsel een omvattende en gedetailleerde blauwdruk bevat voor de volgende jaren. Na de goedkeuring ervan door het parlement van Bulgarije in januari 2015 zette de regering een aantal concrete stappen op een aantal gebieden binnen de directe bevoegdheid van het ministerie van Justitie. De kwestie echter die in de openbare discussie van 2015 naar voren kwam als de meest significante test voor de strategie was de hervorming van de Hoge Raad van Justitie. De Hoge Raad van Justitie is de belangrijkste instelling in Bulgarije voor het bestuur van het rechtswezen. De Raad heeft verregaande bevoegdheden voor de benoeming, evaluatie, promotie en bestraffing van rechters en aanklagers, alsook voor het beheer van het budget van het rechtswezen. De Raad is ook de spreekbuis van het rechtswezen ten aanzien van de maatschappij en heeft daarmee een centrale rol voor het bepalen van de houding van het publiek ten aanzien van justitie als zodanig. Het vertrouwen van het publiek in justitie blijft klein.[6]

Het goede functioneren van de Hoge Raad van Justitie is bijgevolg primordiaal. Een specifiek probleem van de bestaande structuur is dat besluiten inzake personele en disciplinaire zaken voor rechters en aanklagers binnen één enkele structuur worden getroffen. Hoewel er geen maatgevend uniek model bestaat voor de structuur van dergelijke raden, is toch duidelijk geworden dat zowel rechters als aanklagers het ongepast vinden dat dit soort besluiten worden getroffen door een gemengde groep van rechters en aanklagers in de Hoge Raad van Justitie. In de Bulgaarse context, met een groot aantal politieke benoemingen binnen de Hoge Raad van Justitie, geeft het bestaande model specifiek aanleiding tot bezorgdheid over de onafhankelijkheid van de rechtsspraak en de mogelijkheid om druk uit te oefenen op de rechters. Dit was de achterliggende reden van het voorstel in de hervormingsstrategie om binnen de Hoge Raad van Justitie twee afzonderlijke kamers op te richten voor de afhandeling van personele en disciplinaire zaken voor de beide takken van de magistratuur.

Na een uitgebreid debat werd het in het voorjaar duidelijk dat voor sommige voorgestelde wijzigingen de grondwet gewijzigd zou moeten worden. Het parlement nam deze wijzigingen aan in december 2015. Hoewel de wijzigingen uiteindelijk aanzienlijk verschilden van de

---

[5] Verklaring in de marge van de Europese Raad van 17 december 2015.

[6] Het gebrek aan vertrouwen van het publiek in het rechtswezen wordt bevestigd door opiniepeilingen en enquêtes. Een ruime meerderheid van de Bulgaren (96% in 2014) is van oordeel dat tekortkomingen in het rechtswezen een belangrijk probleem vormen (Flash Eurobarometer 406, januari 2015, blz. 9); zie ook “World Justice Project” *Rule of Law Index 2015* (blz. 70): http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/roli_2015_0.pdf en “World Economic Forum” *Global Competitiveness Report* (blz. 124-125): http://www.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2015-2016.

tekst die aanvankelijk door de regering was voorgesteld,[7] is de goedkeuring ervan toch een belangrijke stap in de richting van een hervorming van de Hoge Raad van Justitie. Naast de oprichting van twee kamers voor het nemen van besluiten binnen de Hoge Raad van Justitie, worden ook de bevoegdheden van de justitiële inspectiedienst voor het onderzoeken van belangenconflicten en onrechtmatige verrijking binnen de magistratuur versterkt.[8] De volgende stap zal zijn de hervorming ten uitvoer te leggen door wetgevende amendementen van de wet inzake het justitiële stelsel. Er werd door de regering in het voorjaar van 2015 een wetgevingspakket voorbereid en ter openbare raadpleging voorgesteld, maar er wordt gewacht op de uitkomst van het debat over de grondwet.[9]

In eerdere CVM-verslagen is erop gewezen dat er grote problemen bleven bestaan met de capaciteit van de Hoge Raad van Justitie om zijn rol van hoeder van de onafhankelijkheid en integriteit van het gerecht te vervullen. Er zijn controverses geweest over kwesties als ondoorzichtige procedures voor benoemingen van rechters, inconsistente praktijken in disciplinaire zaken, een gebrek aan follow-up bij mogelijke manipulatie van de lukrake toewijzing van rechtszaken. Daarbij kwam nog de controverse over politieke beïnvloeding in de Hoge Raad van Justitie. In 2015 was het beeld op dit punt gevarieerd. In het begin van het jaar wees de Hoge Raad van Justitie een nieuwe voorzitter aan van het Hof van Cassatie. De nieuwe voorzitter is bereid zich uit te spreken ten gunste van hervormingen en lijkt binnen justitie over persoonlijk gezag te beschikken.[10] In het voorjaar werd tevens een nieuw bestuur aangewezen voor de stadsrechtbank van Sofia, na het gedwongen ontslag van het vorige bestuur temidden van de schandalen waarin deze rechtbank verzeild was geraakt.[11] Andere benoemingsbesluiten van de Hoge Raad van Justitie bleven echter aanleiding geven tot bezorgdheid over gebrek aan transparantie en mogelijke ongeoorloofde beïnvloeding. De post van de voorzitter van het hof van beroep in Sofia is nu bijna twee jaar vacant en hoewel een rechter die zijn kandidatuur had gesteld, de expliciete steun genoot van de rechters van het hof, kon binnen de Hoge Raad van Justitie niet de vereiste meerderheid voor een benoeming worden gevonden.[12] Duidelijke criteria voor het evalueren van benoemingen bestaan niet, hetgeen aanleiding geeft tot twijfels over de objectiviteit van de benoemingsprocedures.

Ernstige beschuldigingen van corruptie en beïnvloeding van het gerecht werden pas onderzocht na interne en externe druk en de autoriteiten waren niet in staat of niet bereid om pro-actieve onderzoeken te starten. De onregelmatigheden die eind 2014 werden vastgesteld in de stadsrechtbank van Sofia, werden in het vorige CVM-verslag ter sprake gebracht, en er

---

7 De overplaatsing van een lid uit het getal van de door het parlement benoemde leden van de met vervolging belaste naar de gerechtelijke kamer leidde tot het ontslag van de minister van Justitie en tot protesten van de voornaamste beroepsvereniging van rechters. Dit werd beschouwd als een versterking van de invloed van de politiek in de gerechtelijke kamer van de Hoge Raad van Justitie, en tegelijk als een vermindering van de verantwoordingsplicht van het bureau van de openbare aanklager.

8 Voorts werd een einde gesteld aan de regel van de geheime stemming in de Hoge Raad van Justitie en werd een regel van twee-derde-meerderheid ingevoerd voor de verkiezing van de leden van de parlementaire quota.

9 Als gevolg daarvan werden andere belangrijke wijzigingen ook vertraagd (zie verderop).

10 Toen het deontologisch comité van de Hoge Raad van Justitie disciplinaire maatregelen overwoog tegen president Panov na een toespraak waarin deze het gebrek aan steun voor de hervorming van het rechtswezen had gelaakt, ondertekenden meer dan 200 rechters een brief om hem te steunen.

11 De betrokkenheid van de nieuwe voorzitter van het Hof van Cassatie heeft dit proces vergemakkelijkt.

12 De meest recente procedure van december 2015 werd gekenmerkt door een tussenkomst van de Bulgaarse vereniging van rechters waarin deze openlijke uitspraken van de kandidaat op politiek niveau bekritiseerden. Hiermee werd ook de aandacht gevestigd op een aantal andere besluiten van de Hoge Raad van Justitie die als problematisch werden beschouwd.

werd bij aangemerkt dat de initiële reactie van de Hoge Raad van Justitie erop wees dat deze zaak voor de raad geen hoge prioriteit had.[13] De Hoge Raad van Justitie startte een procedure om de lukrake toewijzing van rechtszaken in de rechtbanken van Bulgarije te verbeteren, door voor het hele rechtswezen in oktober 2015 een nieuw gecentraliseerd IT-systeem op te zetten. Hiermee moet worden tegemoet gekomen aan een steeds opnieuw in de CVM-verslagen gemaakte opmerking. De Hoge Raad van Justitie was echter niet bereid om in te gaan op de beschuldigingen van ernstig misbruik door belangrijke rechters in de stadsrechtbank van Sofia.[14] Pas veel later werden disciplinaire maatregelen getroffen nadat de minister van Justitie zich met een aantal zaken was gaan bemoeien.[15]

In het najaar van 2015 maakten de media melding van een kennelijk opgenomen gesprek tussen twee van de voornaamste betrokkenen bij de onregelmatigheden die in de stadsrechtbank van Sofia[16] aan het licht waren gekomen, waardoor de bestaande controverse nog verder werd aangewakkerd. Na herhaalde oproepen tot een onafhankelijk onderzoek[17] kondigden zowel de Hoge Raad van Justitie als de openbare aanklager een onderzoek aan naar de inhoud van de opnamen.[18] Het is van groot belang voor de geloofwaardigheid van het proces dat alles wordt gedaan om te verzekeren dat het onderzoek op een transparante en onpartijdige manier verloopt.[19]

Na een onderbreking van ettelijke jaren heeft het parlement in het voorjaar van 2015 een nieuwe hoofdinspecteur verkozen. De diverse stappen van de procedure verliepen op een meer transparante manier en impliceerden een uitnodiging aan de maatschappelijke organisaties om kandidaten naar voren te schuiven. Deze aanpak werd ook gehanteerd in de daarop volgende procedure voor de verkiezing van het nieuwe college van inspecteuren, die in het najaar werd gelanceerd en nog steeds aan de gang is.[20] Deze procedure zal van bijzonder belang zijn gezien de grotere rol die het inspectoraat in de toekomst zal hebben bij de aanpak van integriteitskwesties en aanwijzingen van corruptie bij het gerecht. Het zal van belang zijn ervoor te zorgen dat het inspectoraat de nodige middelen heeft om zijn rol op een doeltreffende manier te vervullen.

Hervorming van het wettelijke kader

De aan de gang zijnde hervorming van de Hoge Raad van Justitie is slechts één, zij het belangrijk, element van de nieuwe strategie van Bulgarije voor de hervorming van het rechtsstelsel. De strategie is een omvattend document met een breed spectrum van

---

13 COM (2015) 36 final, blz. 4-5.

14 De beide hoofdfiguren fungeren niet langer als rechters bij het hof.

15 Deze gebeurtenissen leidden opnieuw tot bezorgdheid over het gebrek aan duidelijke normen in de disciplinaire besluiten van de Hoge Raad van Justitie.

16 De vroegere voorzitter van de stadsrechtbank van Sofia en een andere rechter; tegen beiden loopt thans een gerechtelijk onderzoek.

17 Onder meer de vereniging van rechters, de minister van Justitie, de voorzitter van het Hof van Cassatie riepen op tot een onafhankelijk onderzoek.

18 Op 14 januari sloot de Hoge Raad van Justitie zijn onderzoek af, weliswaar onder controversiële omstandigheden. Het proces werd bekritiseerd in een open brief van de vereniging van rechters vanwege het gebrek aan transparantie.

19 Een specifiek probleem in dit verband betreft agressieve en polariserende mediacampagnes, vaak gericht tegen individuele personen uit de magistratuur. Ook vormen onevenwichtige reportages in de media over disciplinaire of strafrechtelijke onderzoeken een extra probleem voor de gerechtelijke autoriteiten.

20 Voor de tien posten werden 20 kandidaten naar voren geschoven, hetzij vanuit het gerecht of door beroepsverenigingen. Het parlement moet nog een definitieve keuze maken.

doelstellingen waarvoor vaak aanpassingen van de wetgeving noodzakelijk zijn. Zoals reeds werd opgemerkt, is een pakket met wetgevende amendementen van de wet inzake het justitiële stelsel voorbereid dat thans spoedig door het parlement zou moeten worden goedgekeurd. Het bevat amendementen op een aantal gebieden om op ettelijke punten het beheer van het rechtsstelsel te verbeteren. Vele voorstellen gaan in de richting van meer verantwoordelijkheid voor gewone rechters ter verbetering van de transparantie en onafhankelijkheid. Andere amendementen beogen de tenuitvoerlegging van verbeteringen in de ordening van het carrièreverloop of de regels voor de beroepsopleiding van magistraten. Nog andere wijzigingen moeten de invoering van nieuwe technologieën mogelijk maken voor meer transparantie, kwaliteit en efficiëntie (e-justitie). In de loop van het jaar is over deze voorstellen al uitvoerig gedebatteerd binnen justitie. De capaciteit van Bulgarije om deze wijzigingen goed te keuren wordt een belangrijke test in 2016.[21]

Een ander gebied waarop wettelijke amendementen in voorbereiding zijn, betreft het strafwetboek en het wetboek van strafvordering. In eerdere CVM-verslagen is gewezen op het gevaar dat een grondig debat over de hervorming van deze wetboeken op de lange termijn, meer urgente en gerichte veranderingen zou ophouden.[22] Er is bij diverse gelegenheden de afgelopen vijf jaar door opeenvolgende regeringen gepoogd het strafwetboek te hervormen, tot dusver zonder succes.[23] In 2015 startte de regering een nieuw denkproces over een ruimere hervorming van het strafbeleid.[24] Hiermee wordt een omvattende hervorming nagestreefd, waarvoor een zorgvuldige analyse en voorbereiding, alsook een breed overleg binnen justitie en de juridische beroepen noodzakelijk is. Ondertussen hebben de Bulgaarse autoriteiten echter de noodzaak erkend om sneller vooruitgang te boeken met een beperkt aantal gerichte amendementen, met name om problemen met vertragingen in de rechtsgang aan te pakken en de vervolging van corruptiemisdrijven te vergemakkelijken. Een aantal wetswijzigingen is reeds goedgekeurd om essentiële tekortkomingen weg te werken, maar het effect ervan in de praktijk moet nog worden bewezen.[25]

Kwaliteit en doeltreffendheid van het rechtswezen

De voornaamste beslissende factor voor de kwaliteit en de doeltreffendheid van het rechtswezen moet de mate zijn waarin het systeem in zijn geheel het recht dient, met andere woorden of de burgers vertrouwen kunnen hebben in justitie voor een eerlijke rechtsgang, of misdadigers effectief worden vervolgd en of erop wordt toegezien dat effectief recht gedaan wordt overeenkomstig de wet.[26] Dergelijke punten van zorg werden dit jaar nog onderstreept door de vaststelling van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens dat in meer dan 45 arresten ten aanzien van Bulgarije was geconstateerd dat de autoriteiten hun verplichting niet hadden nageleefd om een doeltreffend onderzoek te voeren en dat daaruit moest worden

[21] De pas opgerichte raad voor de tenuitvoerlegging van de strategie van de hervorming van het rechtsstelsel moet een nuttig forum bieden om dit en andere initiatieven te bevorderen en om toe te zien op de vooruitgang van de talrijke verschillende aspecten van de hervormingsstrategie van het rechtsstelsel.

[22] COM (2015) 36, blz. 10.

[23] Een ontwerp-hervorming van het strafwetboek die in 2014 door een vorige regering werd voorbereid, bleef onder de verwachtingen en het parlement werd kort daarop ontbonden.

[24] De hervormingsstrategie van het rechtsstelsel door de regering voorziet in een ruimere hervorming van het strafrechtelijke beleid, en binnen het ministerie van Justitie wordt hierover gewerkt.

[25] Zie hieronder blz. 10 betreffende het onderduiken van misdadigers, en Technisch verslag, punt 3.2 en punt 6.2.

26 Het is bijvoorbeeld tekenend dat in een aantal grensoverschrijdende strafzaken de vooruitgang in Bulgarije veel trager verloopt dan in andere lidstaten.

geconcludeerd dat deze steeds opnieuw opduikende tekortkomingen wezen op een structureel probleem.[27] Terwijl dit duidelijk een probleem is dat de rechtshandhaving in haar geheel betreft, blijven ook duidelijk problemen bestaan op het niveau van de strafvervolging en de magistratuur.

Het dagelijkse bestuur van het rechtswezen valt onder de verantwoordelijkheid van de Hoge Raad van Justitie, met inbegrip van kwesties als benoemingen, evaluaties, opleiding, disciplinaire maatregelen, en het beheer van de relatieve werklast tussen magistraten en gerechtelijke autoriteiten. In het verleden is in CVM-verslagen gewezen op de ongelijke werklast tussen diverse rechtbanken, hetgeen een probleem is in termen van kwaliteit en doeltreffendheid van de rechtsgang, en mogelijk ook van de onafhankelijkheid van de rechters.[28] Een hoge werklast is met name een probleem voor de lagere rechtbanken, speciaal in Sofia, terwijl in andere rechtbanken de werklast laag is. Net als in vorige jaren heeft de Hoge Raad van Justitie in 2015 gepoogd de ongelijkheden van de werklast tussen de rechtbanken aan te pakken door nieuwe posten te creëren in rechtbanken met een grote werklast en daarnaast in rechtbanken met lage werklast posten te schrappen. Deze aanpak heeft echter tot nu toe slechts een marginale impact gehad. Voor een meer omvattende oplossing moeten eerst geharmoniseerde normen voor de werklast worden ontwikkeld naast een bredere sociaal-economische analyse van de regionale rechtbanken, beide opdrachten uit te voeren door een subcomité van de Hoge Raad van Justitie. De analyse werd in 2015 afgesloten en de resultaten ervan moeten nu de basis vormen voor een meer systematisch beheer van de personele middelen, en eventueel ook voor een herschikking van de organisatie van de rechtbanken. De Hoge Raad van Justitie heeft in een eerste fase de bedoeling voorstellen te doen over de structuur van de regionale rechtbanken met het oog op een openbare raadpleging in 2016. De nieuwe geharmoniseerde normen voor de werklast moeten de Hoge Raad van Justitie ook de elementen aan de hand doen om andere onderdelen van het systeem te stroomlijnen, zoals de districtsrechtbanken of hoven van beroep en de administratieve rechtbanken. Zelfs zonder deze hervormingen moeten de normen reeds een beter vertrekpunt bieden voor een oordeelkundige verdeling van de personele middelen tussen de diverse onderdelen van het systeem. Dergelijke beslissingen, die soms gevoelig kunnen zijn, moeten de algemene kwaliteit en doeltreffendheid in een context van beperkte middelen helpen verbeteren.[29]

Meer in het algemeen zal het noodzakelijk zijn de strategie voor de hervorming van het rechtsstelsel aan te vullen met bestuursbesluiten op een aantal gebieden. Een bijzonder belangrijk voorbeeld waar wetgevende en bestuurlijke besluiten hand in hand dienen te gaan, betreft de invoering van e-justitie. Het zal van cruciaal belang zijn een capaciteit te ontwikkelen om de complexe bestuurlijke en technische processen te beheren die voor een degelijke toepassing van e-justitie noodzakelijk zijn, ook op gebieden als gegevensbescherming en veiligheid.

Een ander terrein waar een normering van de werklast nuttig kan blijken, zijn de disciplinaire procedures, meer bepaald als een middel om een objectievere basis te leggen voor sancties bij

---

[27] *Systemic problem of ineffectiveness of investigations in Bulgaria*, ECHR 070 (2015).

[28] Een hoge werklast kan rechters blootstellen aan disciplinaire maatregelen indien zij de gestelde termijnen niet halen. Dit leidt tot bezorgdheid over hun onafhankelijkheid met name waar de normen voor disciplinaire maatregelen soms als onduidelijk worden ervaren.

[29] Recente spanningen over de omvang van de begroting voor justitie hebben dit punt aan de orde gebracht, waarbij het ministerie van Financiën slechts instemde met een verhoging van het budget voor 2016 indien maatregelen zouden worden genomen om in de toekomstige jaren de begrotingsprestaties te verbeteren.

niet-naleving van uiterste data voor procedures.[30] Toch zijn de problemen op dit vlak dieperliggend, waarbij de magistratuur over het algemeen van oordeel is dat de besluiten van de Hoge Raad van Justitie niet transparant noch objectief zijn. Dit kan worden verholpen door duidelijke normen vast te stellen voor disciplinaire procedures en sancties en door een meer systematische communicatie, namelijk door uit te leggen hoe individuele besluiten betrekking hebben op algemene normen. Het gebrek aan duidelijke disciplinaire normen is bijzonder kwalijk wanneer het inbreuken op de gedragscode betreft, of handelingen die de goede naam van het gerecht in het gedrang brengen,[31] waar de exacte reikwijdte van de disciplinaire verantwoordelijkheid onduidelijk is. In dergelijke gevallen bestaat het risico van arbitraire beslissingen die een afschrikwekkend effect hebben op magistraten die zich publiekelijk uiten over legitieme onderwerpen.

De openbare aanklager speelt een cruciale rol binnen het rechtsstelsel als geheel. De door de regering ondernomen strategie voor de hervorming van het rechtsstelsel voorziet ook in een bredere hervorming van het openbaar ministerie, gebaseerd op een onafhankelijke analyse. De belangrijkste doelstellingen zijn onder meer het stimuleren van een sterker gevoel voor initiatief en verantwoordelijkheid door een minder gehiërarchiseerde gezagscultuur en door de versterking van de verantwoordingsplicht en het vertrouwen van het publiek in het openbaar ministerie als geheel. Een dergelijke hervorming moet voortbouwen op stappen die in de voorbije jaren reeds zijn gezet en op de geplande hervorming van het strafrechtelijke beleid van Bulgarije. De noodzaak van een vergaande hervorming van het openbaar ministerie wordt gestaafd door een blijvend gebrek van een degelijke staat van dienst met betrekking tot de vervolging van ophefmakende corruptiezaken en de georganiseerde misdaad[32] en het blijft ook een steeds opnieuw terugkerend discussiepunt bij onafhankelijke waarnemers in Bulgarije. In de CVM-verslagen werd bij herhaling aanbevolen dat een objectieve analyse van de gevallen waar ophefmakende corruptiezaken niet bevredigend werden opgelost, de beste manier is om een klare werkwijze uit te lijnen voor de toekomst.

2.2 Corruptie

Het vierde en vijfde ijkpunt voor Bulgarije in het kader van de CVM-verslagen betreffen de noodzaak van doeltreffende maatregelen tegen corruptie, met inbegrip van corruptie op hoog niveau en meer in het algemeen corruptie in openbare besturen. Bulgarije blijft binnen de EU de koploper van landen met de grootste perceptie van corruptie, en corruptie wordt beschouwd als een van de meest belangrijke belemmeringen om zaken te doen in Bulgarije.[33] In eerdere CVM-verslagen is gewezen op tekortkomingen in de vroegere inspanningen op dit gebied.[34] De instellingen die werden opgezet voor de bestrijding van corruptie, worden gekarakteriseerd als gefragmenteerd, ongecoördineerd, en niet tegen hun taak opgewassen.

In 2015 hebben de Bulgaarse autoriteiten eindelijk deze problemen erkend en heeft de regering een nieuwe omvattende nationale strategie voor de bestrijding van corruptie

[30] Talrijke procedures hebben betrekking op uitstel van verplichte procedurestappen. Vaak wordt hiertegen dan de hoge werklast als argument ingeroepen.

[31] Dit zijn disciplinaire inbreuken overeenkomstig artikel 307 van de wet inzake het justitiële stelsel.

[32] In sommige gevallen lijkt het openbaar ministerie niet happig te zijn geweest om onderzoeken in te stellen, met inbegrip van gevallen die op EU-middelen betrekking hadden (Technisch verslag, blz. 24-25).

[33] Technisch verslag, blz.18.

[34] In een evaluatie van de Bulgaarse autoriteiten die begin 2015 werd afgesloten, is gewezen op tekortkomingen in de tenuitvoerlegging van de vorige Bulgaarse corruptiebestrijdingsstrategie. Zie COM (2015) 36, blz. 7.

goedgekeurd. Deze strategie is een belangrijke stap voorwaarts en behelst een duidelijke analyse van de problematiek en een reeks concrete maatregelen om de geconstateerde problemen aan te pakken. Het komt er nu op aan deze strategie ook ten uitvoer te leggen.[35] De nationale coördinatieraad die werd opgezet, heeft tot taak de inspanningen te coördineren en toe te zien op de vooruitgang. Deze raad blijft echter een instelling op beleidsniveau en daarom is politieke steun op het hoogste niveau noodzakelijk, naast ondersteuning door doeltreffende operationele structuren ten einde het succes te verzekeren. De politieke steun voor een nieuwe aanpak kwam echter op losse schroeven te staan door het sneuvelen in eerste lezing in het parlement van het voorstel van de regering voor een nieuwe corruptiebestrijdingswet (september 2015). Het wetsontwerp had de bedoeling om de nieuwe aanpak te ondersteunen door middel van een degelijke institutionele basis, namelijk het opzetten van een eengemaakte corruptiebestrijdingsautoriteit, die belast zou zijn met de controle van belangenconflicten en vermogensverklaringen van hoge ambtenaren, en met onderzoek naar mogelijke corruptie en illegale verrijking.[36] Daarnaast beoogde het wetsontwerp een hervorming van de controle van belangenconflicten en van particuliere eigendommen van overheidsambtenaren.

De verwerping van dit wetsontwerp in september kwam als een verrassing voor de regering en heeft geleid tot verder uitstel van het voornaamste regeringsinitiatief om de corruptie bij overheidsambtenaren van hoog niveau aan te pakken. Er bestond vooral discussie over het gebruik van anonieme tips, waarbij verwarring bestond over de mogelijkheid om anonieme tips te ontvangen en de noodzaak om bewijsmateriaal dat in een proces wordt gebruikt, duidelijk te identificeren. Hoewel de regering het vaste voornemen heeft om de wet in 2016 opnieuw aan de orde te stellen, genereert dit aanvankelijke falen bezorgdheid over de mate van consensus over de noodzaak om corruptie op hoog niveau aan te pakken en de nieuwe anticorruptiestrategie voort te zetten. De herindiening en uiteindelijke goedkeuring van dit wetsontwerp, alsook het daarop volgende opzetten van de nieuwe instelling, zal een essentiële test zijn voor het engagement van Bulgarije in 2016.

Als onderdeel van haar strategie voor corruptiebestrijding heeft de Bulgaarse regering een reeks andere initiatieven genomen waarmee corruptie meer algemeen in de overheidsdiensten wordt aangepakt. Dit omvat een hervorming van de bestuurlijke inspectoraten, maatregelen voor een verbetering van het systeem voor overheidsopdrachten, alsook de voorbereiding van sectorale anticorruptieplannen met preventieve maatregelen in een aantal specifieke sectoren waarvoor een hoog risico van “gewone” corruptie bestaat.[37] Voor deze maatregelen is een voortdurende follow-up noodzakelijk, met name daar waar wetswijzigingen noodzakelijk zijn.[38]

---

35 Een gebrek aan politieke follow-up en toezicht op de tenuitvoerlegging werden aangemerkt als een van de problemen die in het verleden de corruptiebestrijding bemoeilijkte.

36 De nieuwe instelling zou nauw gaan samenwerken met de commissie voor de verbeurdverklaring van vermogensbestanddelen en het openbaar ministerie, maar zou ook over onafhankelijke administratieve onderzoeksbevoegdheden beschikken. Voorts zou zij in staat worden gesteld een meer systematisch antwoord te bieden op beschuldigingen van corruptie door binnen één enkele instelling de functies te verenigen van drie bestaande instellingen, nl. de commissie belangenconflicten, het corruptiebestrijdingscentrum (BORKOR) en onderdelen van de nationale rekenkamer die belast zijn met het controleren van particuliere vermogensverklaringen.

37 Dergelijke inspanningen kennen vooruitgang in het ministerie van Binnenlandse Zaken, waar zij ten uitvoer worden gelegd in het kader van een meer algemene hervorming van dat ministerie.

38 Naar verluidt werden er met betrekking tot de inspectoraten ontwerp-amendementen opgesteld van de wet op de overheidsdiensten, maar deze werden nog niet ter goedkeuring bij the parlement ingediend.

Ten slotte moet Bulgarije een staat van dienst kunnen voorleggen van succesvolle onderzoeken en vervolgingen van corruptiezaken op hoog niveau, die leiden tot definitieve veroordelingen door de rechtbank. Het openbaar ministerie heeft een pragmatische aanpak gehanteerd om de capaciteit te vergroten door organisatorische wijzigingen en een nauwere samenwerking met andere relevante diensten. De meest recente stap in dit verband was de oprichting in april van een versterkte dienstoverschrijdende eenheid die is toegevoegd aan het bureau van de openbare aanklager van Sofia, en die zich bezighoudt met het onderzoek en de vervolging van corruptiezaken op hoog niveau.[39] Er zijn aanwijzingen dat deze nauwere samenwerking tussen diensten in een gespecialiseerde structuur een positieve uitwerking begint te hebben. Een aantal gevallen is voor de rechter gebracht.[40] Een aantal andere gevallen wordt onderzocht. De evaluatie van de inspanningen van Bulgarije om corruptie op hoog niveau aan te pakken, zal echter afhangen van het aantal definitieve rechterlijke beslissingen dat wordt afgesloten en afgedwongen. Tot dusver blijven de resultaten qua definitieve veroordelingen in corruptiezaken op hoog niveau beperkt.[41]

2.3 Georganiseerde misdaad

Het zesde CVM-ijkpunt heeft betrekking op de strijd tegen de georganiseerde misdaad. In 2012 werden in Bulgarije een gespecialiseerde rechtbank en een speciaal openbaar ministerie opgericht voor de strijd tegen de georganiseerde misdaad, die thans enige resultaten beginnen op te leveren in termen van rechtszaken en aantal veroordelingen. Toch ondervinden zaken die betrekking hebben op ernstige georganiseerde misdaad, blijvende hinder van complexe voorschriften en formalistische strafrechtelijke procedures.[42] Er blijven aanwijzingen van ernstige intimidatie van getuigen, hetgeen een ondermijnend effect heeft. Bulgarije heeft nog steeds geen degelijke staat van dienst kunnen voorleggen van definitief afgedwongen veroordelingen door de rechtbank in verband met zaken van georganiseerde misdaad. Recent werd de ernst van het probleem nog eens in de verf gezet door een aantal moorden die kennelijk met de georganiseerde misdaad verband houden. Een groot aantal huurmoorden van de laatste jaren bleef onopgelost.[43]

In 2015 werd in Bulgarije het wetboek van strafvordering aangepast om rekening te houden met problemen waarop in eerdere CVM-verslagen was gewezen, namelijk de kwestie van ondergedoken misdadigers en de overlading van het openbaar ministerie met mindere zaken zonder verband met de georganiseerde misdaad. Het is nog te vroeg om de impact van deze wijzigingen te evalueren. Wat het onderduiken van misdadigers betreft, zijn nieuwe problemen geïdentificeerd, van meer organisatorische aard, die momenteel worden verholpen.

Bulgarije heeft in 2012 ook de wet inzake de inbeslagneming van criminele tegoeden aangepast. Aangezien rechtszaken volgens de oude wet worden afgesloten en tegelijk nieuwe

---

39 Deze eenheid is de opvolger van twee vroegere eenheden die in 2013 en 2014 waren opgericht om door magistraten gepleegde misdaden en lokale corruptiegevallen te onderzoeken.

40 Inclusief gevallen betreffende hogere ambtenaren zoals magistraten en burgemeesters.

41 Er was een tendens om aanvankelijke beschuldigingen van ernstig misbruik in ophefmakende zaken bij de rechtbank nietig te verklaren of uit te stellen of door het openbaar ministerie te laten seponeren, op grond van onvoldoende bewijs of om procedurele redenen.

42 Er wordt gewerkt aan mogelijke oplossingen voor deze problemen, eventueel via een wijziging van de wetgeving. Zie punt 2.1 hierboven.

43 Recent was de moord op een zakenman aanleiding tot een sterk verwoorde open brief van de confederatie van werkgevers en industriëlen in Bulgarije: http://krib.bg/bg/news/Otvoreno-pismo-na-KRIB-do-Ministara-na-vatreshnite-raboti/.

rechtszaken worden aangespannen, hebben de ervaringen met de nieuwe wet tot de identificatie van een aantal problemen geleid, waardoor een wijziging van de wet noodzakelijk is geworden. De commissie voor de verbeurdverklaring van vermogensbestanddelen heeft gedetailleerde voorstellen gedaan om deze problemen op te lossen die zo spoedig mogelijk door het parlement moeten worden bekeken.

De gespecialiseerde onderzoeksdienst die zich bezighoudt met de georganiseerde misdaad, kwam begin 2015 opnieuw te ressorteren onder het ministerie van Binnenlandse Zaken, na sinds 2013 ondergebracht te zijn geweest bij het Staatsagentschap voor Nationale Veiligheid. Ditmaal werd de overdracht beter georganiseerd dan in 2013, maar zij heeft toch tot enige mate van verstoring geleid. Het is nu van belang om het directoraat voor de georganiseerde misdaad te voorzien van de stabiliteit en de middelen die het voor zijn werkzaamheden nodig heeft. Er is een aantal wettelijke problemen aan het licht gekomen in de wet tot uitvoering van de overdracht, meer bepaald inzake de wettelijke definitie van de bevoegdheden van het directoraat voor de georganiseerde misdaad, die een onnodige inperking van de actiemogelijkheden ervan lijkt te impliceren.

3. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

In 2015 zette Bulgarije een aantal belangrijke stappen om de hervorming weer op de agenda te plaatsen, nadat een periode van politieke instabiliteit de vooruitgang tot stilstand leek te hebben gebracht. De twee strategieën voor de hervorming van het rechtsstelsel en de strijd tegen corruptie bieden een gedetailleerde blauwdruk voor actie. Het is echter duidelijk dat de omzetting van deze strategieën in concrete en tastbare vooruitgang een grote uitdaging voor 2016 zal zijn. Er werd een aantal initiatieven genomen, en een aantal daarvan heeft tot concrete vooruitgang geleid. In december werd in Bulgarije de grondwet aangepast. Hoewel deze amendementen in een aantal punten aanzienlijk verschilden van de initieel voorgestelde tekst, is de goedkeuring ervan toch een belangrijke stap in de richting van de hervorming van de Hoge Raad van Justitie. Nu moet de uitvoering ervan worden gegarandeerd zodat de wijzigingen vervat in de strategie voor de hervorming van het rechtsstelsel in hun volle omvang tot wet worden. Andere initiatieven hebben met tegenslagen te kampen gehad, met name de anticorruptiestrategie, nadat het parlement het wetsontwerp afwees waarmee een nieuwe eengemaakte corruptiebestrijdingsautoriteit moest worden ingevoerd. De regering heeft aangekondigd het voorstel in aangepaste vorm opnieuw te willen indienen, maar de afwijzing is een duidelijk teken van een gebrek aan politieke consensus voor het hervormingsproces.

De trage vooruitgang in zaken van corruptie op hoog niveau of georganiseerde misdaad en de onzekerheid over de reactie op en de follow-up van specifieke controverses zoals die rond de stadsrechtbank van Sofia in 2014 blijven het vertrouwen van de bevolking in de capaciteit van de Bulgaarse autoriteiten om het recht te handhaven, ondermijnen. Het structurele probleem dat door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens werd aangemerkt in verband met de verplichting van Bulgarije om misdrijven doeltreffend te onderzoeken, wordt ook vermeld in een aantal CVM-verslagen en de Bulgaarse autoriteiten blijven een gebrek aan vastberadenheid aan de dag leggen om dit te verhelpen. Talrijke aanbevelingen van het CVM-verslag van 2015 blijven nog pertinent.

Wat de onafhankelijkheid van het gerecht betreft, is het bemoedigend vast te stellen dat een aantal Bulgaarse rechters zich openlijk heeft uitgesproken voor de hervorming van het rechtsstelsel. Dit is een positief signaal dat er zich binnen de Bulgaarse magistratuur een

cultuur van meer vertrouwen ontwikkelt. Er zijn ook een aantal concrete elementen van vooruitgang op het gebied van het beheer van het justitiële stelsel. Op een aantal essentiële punten van goed bestuur binnen het rechtsstelsel blijven de inspanningen van de Bulgaarse overheid echter te weinig doortastend.

De Commissie verheugt zich over een nauwe samenwerking met Bulgarije om de CVM-doelstellingen te realiseren en roept Bulgarije op om op de volgende gebieden actie te ondernemen:

1. Onafhankelijkheid, verantwoordingsplicht en integriteit van het gerecht

Bulgarije heeft stappen gezet om de Hoge Raad van Justitie te hervormen en het gerechtelijke inspectoraat te versterken. Deze verbintenissen moeten nu concreet worden omgezet. Het is ook van belang voort te bouwen op de reeds getroffen maatregelen om de geloofwaardigheid te verbeteren wat betreft de lukrake toewijzing van rechtszaken en benoemingen.

- Tenuitvoerleggen van de hervorming van de Hoge Raad van Justitie via noodzakelijke aanpassingen van de wet inzake het justitiële stelsel.
- Spoedig het gerechtelijke inspectoraat uitrusten met de noodzakelijke wettelijke autoriteit en de materiële middelen om zijn nieuwe rol als hoeder van de integriteit en bestrijder van corruptie binnen het gerechtelijke apparaat te vervullen.
- Opzetten van capaciteit binnen de Hoge Raad van Justitie en het gerechtelijke inspectoraat om toe te zien op de toepassing en de veiligheid van het nieuwe systeem voor de lukrake toewijzing van rechtszaken. Deze instellingen moeten transparant zijn met betrekking tot de uitkomst van inspecties en de follow-up van geconstateerde problemen.
- Een staat van dienst realiseren binnen de Hoge Raad van Justitie van transparante en consistente besluitvorming met betrekking tot benoemingsbesluiten, de toepassing van duidelijke normen inzake verdiensten en integriteit, en het tijdige treffen van dergelijke besluiten.
- De voorwaarden creëren voor een onpartijdig onderzoek naar de diverse beschuldigingen van corruptie op hoog niveau binnen de stadsrechtbank van Sofia, meer bepaald met betrekking tot mogelijke structurele problemen en mogelijke vergelijkbare praktijken bij andere rechtbanken.

2. Hervorming van het rechtsstelsel

Een omvattend pakket van amendementen van de wet inzake het justitiële stelsel werd door het ministerie van Justitie voorbereid en binnen Justitie uitvoerig besproken in de loop van 2015 met het oog op de tenuitvoerlegging van de hervormingsstrategie van het rechtsstelsel door de regering. De reeds lang bestaande aanbeveling voor een modernisering van de strafwet van Bulgarije blijft ook relevant.

- Goedkeuring van de amendementen op de wet inzake het justitiële stelsel overeenkomstig de hervormingsstrategie van het rechtsstelsel van de regering, inclusief hervormingen om grotere zeggenschap toe te kennen aan rechters en aanklagers, en garanderen van de tenuitvoerlegging ervan in nauw overleg met de gerechtelijke autoriteiten.

- Voorbereiding van een reeks gerichte amendementen om de belangrijkste problemen in de strafrechtelijke procedures aan te pakken, meer bepaald problemen met complexe rechtszaken in verband met corruptie of georganiseerde misdaad.

- Goedkeuring van een omvattende hervorming van het strafrechtelijke beleid overeenkomstig de ideeën van de strategie voor de hervorming van het rechtsstelsel.

3. Normen in het rechtswezen

Bulgarije moet in 2016 werk maken van hervormingen van essentiële aspecten van het rechtsstelsel, inclusief passende veranderingen van de structuur van het gerecht om de algemene kwaliteit en doeltreffendheid te verbeteren, de tenuitvoerlegging van e-justitie, duidelijke normen voor disciplinaire procedures, de voortzetting van de hervorming van het openbaar ministerie.

- Goedkeuring van een hervorming van de justitiële landkaart voor de regionale rechtbanken en van een routekaart voor een meer algemene rationalisering van de rechtbanken op alle niveaus ter verbetering van de algemene kwaliteit en doeltreffendheid, met inbegrip van de herschikking van de middelen waar passend in het licht van een algemene analyse van de werklast in de rechtbanken.

- Vaststelling van een duidelijk tijdsschema voor de invoering van e-justitie en voorzien in de nodige capaciteit om de uitvoering daarvan te controleren en te sturen.

- Ontwikkeling van een praktijk van motiverende disciplinaire maatregelen overeenkomstig duidelijke en objectieve normen en beginselen. Voeren van een onafhankelijk onderzoek van de disciplinaire praktijk binnen de huidige Hoge Raad van Justitie sinds 2012.

- Lanceren van een onafhankelijke analyse van het openbaar ministerie volgens de hervormingsstrategie van het rechtsstelsel door de regering, rekening houdend met de reeds uitgevoerde hervormingsmaatregelen.

4. Corruptie

Initiatieven op dit gebied moeten zich richten op de uitvoering van de nieuwe nationale corruptiebestrijdingsstrategie die in het voorjaar van 2015 is goedgekeurd. Een belangrijke prioriteit zou moeten zijn de spoedige heroverweging door het parlement van de voorstellen van de regering voor een nieuwe anticorruptiewet, rekening houdend met specifieke punten van zorg en met garandering van de voornaamste elementen overeenkomstig de bedoelingen die in de corruptiebestrijdingsstrategie hun uitdrukking vinden.

- Goedkeuring van een nieuwe anticorruptiewet overeenkomstig de corruptiebestrijdingsstrategie, met inbegrip van de oprichting van een eengemaakte autoriteit met een sterk onafhankelijk mandaat voor de bestrijding van corruptie op hoog niveau. De spoedige oprichting van een nieuwe instelling verzekeren en deze voorzien van de nodige middelen.

- Goedkeuring van amendementen van de wet op de overheidsdiensten om de bevoegdheden en de onafhankelijkheid van de interne inspectoraten te vergroten en

vaststelling van een uniform geheel van minimumnormen voor de openbare sector in termen van risico-evaluatie en rapportageverplichtingen.

- Het agentschap voor overheidsopdrachten voorzien van de wettelijke autoriteit en de organisatorische capaciteit om risico-gebaseerde, diepgaande controles uit te oefenen op de procedures voor overheidsopdrachten.

- De inspanningen voortzetten om “gewone” corruptie in het ministerie van Binnenlandse Zaken te bestrijden. Vergelijkbare inspanningen doen in andere risico-sectoren binnen de overheidsdiensten.

- Toezien op de vooruitgang van strafzaken met betrekking tot corruptie op hoog niveau, met inbegrip van de fase vóór het proces en de fase tijdens het proces, en maatregelen ten uitvoer leggen om de vastgestelde problemen te verhelpen.

5. Georganiseerde misdaad

Bulgarije moet nog steeds een degelijke staat van dienst realiseren met betrekking tot definitieve veroordelingen door de rechtbank in strafzaken van georganiseerde misdaad. Het is van belang te garanderen dat de wettelijke en institutionele voorwaarden gerealiseerd zijn om de handhaving van de wet mogelijk te maken en het gerecht doeltreffend werk te laten leveren.

- Toezicht houden op de vooruitgang van strafzaken in verband met ernstige georganiseerde misdaad, met inbegrip van de fase vóór het proces en de fase tijdens het proces, en maatregelen voor de uitvoering van vonnissen en om de vastgestelde problemen te verhelpen.

- Met spoed aanpakken van de wettelijke problemen die werden vastgesteld met betrekking tot de bevoegdheden en het functioneren van het directoraat georganiseerde misdaad binnen het ministerie van Binnenlandse Zaken en het directoraat voorzien van de nodige organisatorische stabiliteit om zijn werkzaamheden te verrichten.

- Wijziging van de wet op de verbeurdverklaring van criminele vermogensbestanden om de commissie die bevoegd is voor de verbeurdverklaringen in staat te stellen degelijk te functioneren.